

LA PLANIFICACIÓN BASADA EN EL RIESGO EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

PROPUESTAS PARA EL FUTURO

**Francisco Rey
Marcos y Alicia Daza
Pérez**

Junio 2021

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action



Con la financiación de:



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), gracias a la subvención de concesión directa por interés público, social, económico o humanitario, Expediente N° 2020/SUN/0000500021. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del IECAH y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Agradecemos a las todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recogida de datos para la realización de este estudio.

Índice

<u>0. Resumen ejecutivo</u>	2
<u>1. Introducción</u>	5
<u>1.1. Pertinencia del informe</u>	6
<u>2. Algunas notas del contexto internacional en materia de riesgos</u>	8
<u>3. Las cuestiones vinculadas con el riesgo en la agenda internacional</u>	11
<u>4. Revisión conceptual de las visiones frente al riesgo</u>	15
<u>5. La RRD en la Cooperación Española. Algunas iniciativas</u>	20
<u>5.1. La RRD en los documentos programáticos de la CE</u>	20
<u>5.2. Algunas experiencias prácticas de la CE en materia de riesgos</u>	24
<u>6. Consideraciones finales y propuestas para la Cooperación Española sobre la incorporación del enfoque basado en el riesgo</u>	26
<u>6.1. Propuestas para la Cooperación Española en general</u>	26
<u>6.2. Propuestas para la AECID</u>	27
<u>Bibliografía y enlaces</u>	28
<u>Listado de acrónimos y abreviaturas</u>	29
<u>Anexos</u>	30
<u>Anexo 1. Resiliencia: concepto básico para trabajar con enfoques basados en el riesgo</u>	30

0.

Resumen Ejecutivo

En un mundo en el que los **patrones de riesgo y la evolución de los desastres están experimentando grandes cambios**, ha ido tomando fuerza la idea de que es muy importante incorporar estos elementos en la planificación del desarrollo y, en general en cualquier política pública o acción social encaminada a generar cambios positivos en nuestras sociedades. En este contexto, el presente informe pretende profundizar en el análisis de **cómo se están abordando los aspectos de riesgo y gestión de riesgos, en general, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria**, haciendo, también, un sucinto análisis de las posiciones y experiencia de la Cooperación Española (CE) en la materia y realiza algunas propuestas. Las propuestas tratan también de no ceñirse al marco de las acciones tradicionales de la reducción del riesgo de desastres (RRD) en una lógica de transversalización del enfoque basado en el riesgo en todas las actuaciones de cooperación.

El informe constata que en general, **predomina la ayuda posdesastre** (es decir, para la respuesta a esos desastres, la reconstrucción, la rehabilitación y la recuperación), **en detrimento de la financiación que se orienta a entender las vulnerabilidades subyacentes que contribuyen al riesgo y a reducirlas**. La cifra total de 5.200 millones de dólares destinada a reducir el riesgo de desastres entre 2005 y 2017 representa una fracción marginal (3,8 %) del importe total de la ayuda interna-

cional para el desarrollo. Y, aunque subsisten dificultades para computar de modo adecuado este componente de la cooperación, el porcentaje en el caso español parece todavía menor¹.

La primera parte del informe repasa algunas tendencias en materia de riesgos en el actual escenario internacional poniendo de **manifiesto algunas variables como la incertidumbre generalizada y el hecho de que nos enfrentemos a nuevas amenazas**, muchas de ellas desconocidas. Por otro lado, dentro de las amenazas más conocidas **la crisis climática y ambiental aparecen como las más graves**. Esas amenazas ponen de manifiesto nuevos aspectos de fragilidad y vulnerabilidades ante ellas. Las **situaciones de conflicto violento y de fragilidad siguen centrando gran parte del trabajo humanitario y también del de cooperación para el desarrollo**. El aumento de la duración de las crisis hace que estas situaciones se cronifiquen planteando nuevos riesgos.

Por otro lado, la mayor parte de las situaciones de riesgo son debidas a la interacción de diversas amenazas. Esta idea de **multiamenaza** es fundamental para trabajar en torno a los riesgos y muchos de ellos pueden **considerarse sistémicos**, en el sentido en que afectan al conjunto del sistema y no solo a ciertos componentes del mismo. Una pande-

¹ Todas las referencias se detallan en el texto del Informe.

mia como la provocada por la COVID-19 no puede ser vista solamente como una crisis sanitaria sino como un riesgo que ha desembocado en un desastre, que está afectando a todas las esferas de nuestra vida: social, económica, política. Las concepciones anteriores centradas en una única amenaza han ido llevando también a algunos cambios conceptuales que están empezando a tener algunas, por el momento modestas, implicaciones prácticas. Así, frente a la rígida limitación que ha tenido en el pasado la RRD centrada, casi exclusivamente, en las amenazas de origen natural o, dentro de las antrópicas solo en las tecnológicas, comienza a abrirse paso **la necesidad de incorporar de modo más global aquellas amenazas relacionadas con la violencia o los conflictos armados** (hazard and threats). La tajante separación entre ambos tipos de amenazas no parece tener sentido en los escenarios actuales.

La segunda parte del informe hace un **repaso de las iniciativas internacionales más relevantes en la materia, analizando su evolución hasta el Marco de Sendai**, aprobado en el año 2015. Analiza, también, su relación con otras agendas internacionales, valorando que aún subsisten **algunas incoherencias en el abordaje común de los problemas relacionados con el desarrollo, la crisis climática o los aspectos humanitarios con los enfoques de riesgo**. Enumera, posteriormente, cómo algunos organismos han ido incorporando el enfoque basado en el riesgo como eje de sus planteamientos, tanto en la acción humanitaria como en el desarrollo.

Posteriormente, en la tercera parte, se pone de manifiesto que, tras años de cierta confusión conceptual y uso poco riguroso de los conceptos, el Marco de Acción Hyogo (MAH) y el de Sendai han contribuido a una gran **clarificación en el uso convencional de los términos que tienen que ver con los desastres y el riesgo**. A ello ha contribuido muy especialmente el trabajo de la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) a través de la elaboración y traducción de documentos de terminología al respecto. En este contexto se analizan las nuevas visiones de **conceptos antiguos, como el riesgo, la vulnerabi-**

lidad, la capacidad de afrontamiento y la resiliencia, junto a otros más novedosos, como los impulsores del riesgo, los modificadores de crisis, entre otros, que están en la base del enfoque basado en el riesgo y en la adopción de medidas anticipatorias que incorporan la predicción y la alerta y acción temprana de modo relevante. Se complementa este recorrido por la evolución conceptual con información sobre cómo se están incorporando estos conceptos a la práctica con herramientas como el Índice para la Gestión del Riesgo (INFORM), o las propuestas de preparación ante desastres de la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DG ECHO). Se concluye este apartado con la **propuesta de que el enfoque basado en el riesgo implica que todas las acciones humanitarias, o de cooperación para el desarrollo, se diseñen sobre la base de una evaluación y comprensión de los riesgos**, y se pongan en marcha de modo que puedan responder a estos riesgos y posiblemente reducirlos, con el objetivo final de mitigar sus impactos. El enfoque propone también hacer un seguimiento de la evolución de los posibles riesgos para adaptar las acciones a ello, si fuera necesario.

Las cuestiones vinculadas con el riesgo no han tenido un gran peso en la CE, pero, evidentemente, existen algunos antecedentes y algunas experiencias interesantes. Algunas de ellas más vinculadas con la RRD en el ámbito humanitario y otras con más elementos de desarrollo, especialmente en el campo ambiental. Estas cuestiones son analizadas en el apartado siguiente profundizando, sobre todo, en algunos instrumentos programáticos de la CE sobre todo vinculados con las Estrategias de Acción Humanitaria de la CE, con los planteamientos vinculados con el medioambiente y el cambio climático, o con la resiliencia. Se incluyen también las posiciones de la cooperación descentralizada. Desde una perspectiva práctica se mencionan sucintamente algunas de las experiencias de la CE en esta materia.

El informe concluye con **algunas recomendaciones generales para el conjunto de la CE** entre las que entresacaríamos:

- **Promover el enfoque basado en el riesgo** en el conjunto de la CE, incorporándolo en los diversos niveles programáticos.
- Avanzar en el establecimiento de **mecanismos de diagnóstico común por parte de la CE especialmente en los contextos de crisis** crónicas o de larga duración o en aquellos países o regiones con elevados niveles de riesgos de diversos tipos.
- **Elaborar, adaptar o traducir herramientas específicas de análisis, seguimiento y evaluación de riesgos** (con los conceptos habituales de amenazas, vulnerabilidades, capacidades, etc.), para promover entre los diversos actores de la acción humanitaria (AH) y la cooperación al desarrollo (CD) su utilización en la planificación, gestión y evaluación de sus acciones.
- En relación con los riesgos derivados de las posibles situaciones de conflictividad violenta, la CE debería promover la **utilización de las herramientas “sensibles al conflicto”** y de la llamada “acción sin daño” (Do no harm), tal como hacen muchos organismos de cooperación.
- **Incrementar la cooperación con los organismos especializados y redes internacionales en esta materia, especialmente, con UNDRR.**
- Crear un **grupo de trabajo interdepartamental sobre el enfoque de trabajo basado en el riesgo** y su posible aplicación al conjunto del trabajo de la Agencia.
- Una tarea de este grupo de trabajo sería profundizar en aquellos aspectos del riesgo que deberían ser abordados desde la acción humanitaria (en el caso de la Agencia desde la Oficina de Acción Humanitaria, OAH) y aquellos más transversales desde otras áreas.
- Realizar un **inventario de experiencias** en la materia, continuando lo empezado en las Directrices de resiliencia de la CE (Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible, DGPOLDES), tratando de extraer lecciones y buenas prácticas para el futuro, basadas en evidencias. Incluir en este análisis los instrumentos de cooperación financiera.
- Estudiar la **incorporación de mayores elementos de análisis de riesgos - y su operativización - en los documentos de planificación, especialmente en los Convenios con ONG por su carácter plurianual y, por supuesto, en los Marcos de Asociación País (MAP).**
- Incorporar la exigencia de análisis de riesgos en profundidad en todas las acciones de cooperación (proyectos, programas, convenios...) por encima de un monto determinado o que se desarrollen en ciertos contextos.

Del mismo modo, algunas consideraciones específicas para la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)** serían:

Introducción

Los últimos años han sido pródigos en cambios en el escenario internacional que están alterando muchas de nuestras anteriores certezas. La constatación de los efectos de la crisis climática, la interacción de fenómenos naturales con situaciones de fragilidad y conflictividad previa, el aumento de la complejidad de los desplazamientos forzados y los flujos migratorios, o los problemas derivados de la creciente urbanización, por citar solo algunos ejemplos, ya iban dando señales de un planeta que se enfrenta a nuevos riesgos o al agravamiento de otros ya antiguos. La crisis derivada de la pandemia de la COVID-19 y sus devastadores efectos en todo el mundo han venido a poner más de manifiesto esta realidad. En un mundo en el que los patrones de riesgo y la evolución de los desastres están experimentando grandes cambios, ha ido tomando fuerza la idea de que es muy importante incorporar estos elementos en la planificación del desarrollo y, en general, en cualquier política pública o acción social encaminada a generar cambios positivos en nuestras sociedades.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 incorporan de un modo muy escaso este tipo de elementos, pese a que hacen algunas consideraciones a lo acordado en el Marco de Acción de Sendai (IECAH, 2018). Un replanteamiento de la Agenda 2030, adecuándola a las nuevas realidades puestas de manifiesto por la pandemia parecería necesaria. La evolución de

una lógica de “gestión de desastres” a otra de “reducción del riesgo de desastres” comienza a abrirse paso y concepciones de este tipo se van incorporando poco a poco en las políticas públicas.

En este contexto, algunos organismos han propuesto el llamado “enfoque basado en el riesgo” (*Risk informed approach*)² en la planificación de sus acciones, y algunos donantes y otras entidades de cooperación y acción humanitaria han iniciado la aplicación de este enfoque en sintonía con algunos posicionamientos internacionales que surgen del Marco de Acción de Sendai, el Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres (GAR) 2019, o el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, entre otros. Hasta la fecha, la mayor parte de las iniciativas han girado en torno a riesgos producidos por amenazas naturales³ o relacionadas con colectivos específicos como la infancia⁴. Sin embargo, la mayor parte de organismos constatan la necesidad de incorporar todos los posibles riesgos y en especial los de causa antrópica derivados las situaciones de violencia⁵.

2 [Build back better with risk-informed development co-operation | Development Matters \(oecd-development-matters.org\)](https://www.oecd-development-matters.org/build-back-better-with-risk-informed-development-co-operation/) En línea con lo adoptado por otros organismos, hemos decidido traducir “risk informed” por basado en el riesgo.

3 <https://global-report.vfl.world/project/el-desarrollo-no-esta-informado-por-el-riesgo/?lang=es>

4 UNICEF, 2018, Guidance on risk informed programming. How to integrate an analysis of risk into child rights-focused planning and programming. <https://www.unicef.org/media/57621/file>

5 <https://odi.org/en/publications/disaster-risk-reduc->

En este contexto, el presente informe pretende profundizar en el análisis de cómo se están abordando los aspectos de riesgo y gestión de riesgos, en general, en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria, haciendo, también, un sucinto análisis de las posiciones y experiencia de la CE en la materia. Algunos documentos programáticos vigentes de la CE hacen referencias, como veremos, a los riesgos incluso al “riesgo informado”, pero no desarrollan de manera concreta su puesta en marcha. Por ello, el informe realiza algunas propuestas sobre cómo deberían incorporarse estos enfoques a la práctica concreta de nuestra cooperación. Aunque algunas de las propuestas están relacionadas expresamente con la acción humanitaria otras van dirigidas a la CE en general. Entendemos, como decía un famoso slogan del Marco de Acción de Hyogo, que “El riesgo es asunto de todos” (Everybody’s business) y las actuales concepciones en torno al mismo tiene más que ver con aspectos de desarrollo que otros propiamente humanitarios.

1.1 Pertinencia del informe

Pese a lo expresado más arriba y a la gravedad de las situaciones de riesgo sobre las que profundizaremos en el resto del informe, la importancia concedida a estos temas por parte de la cooperación para el desarrollo y, por tanto, la financiación que se le otorga es poco significativa. Según datos del GAR 2019 “La ayuda para el desarrollo relacionada con la reducción del riesgo ha sido altamente volátil y marginal, y se ha visto eclipsada por la financiación para responder a los desastres. La cifra total de 5.200 millones de dólares destinada a reducir el riesgo de desastres entre 2005 y 2017 representa una fracción marginal (3,8 %) del importe total de la ayuda internacional para el desarrollo. En general, predomina la ayuda posdesastre (es decir, para la respuesta a esos desastres, la reconstrucción, la rehabilitación y la recuperación), en detrimento de la financiación que se orienta a entender las vulnerabilidades subyacentes que contribuyen al riesgo y a reducirlas. Las necesidades mundiales de recursos para afrontar el incremento del riesgo

[tion-in-conflict-contexts-an-agenda-for-action/](#)

crecen a mayor velocidad que la capacidad nacional e internacional de satisfacerlas, lo que deja atrás a millones de personas afectadas”⁶.

Es cierto que los actuales sistemas de contabilización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) no permiten, al día de hoy, un análisis exhaustivo y preciso de la financiación de aspectos vinculados con la RRD⁷, pero lo expresado en el GAR es muy preocupante. En el caso de la CE, tampoco se dispone de datos precisos sobre el asunto y solo se conoce que dentro de las cifras que se computan como ayuda humanitaria, tan solo el 1% en el año 2019 fueron dirigidos a tareas de prevención⁸.

Más allá de algunos proyectos de RRD, especialmente de preparación ante desastres que han sido apoyados por la CE o por la DG ECHO, que han generado una cierta experiencia y vinculación con esta temática, la CE publicó en el año 2018 las “Directrices de la CE para la construcción de resiliencia para el bienestar”⁹. Interesante documento que, sin embargo, no ha tenido apenas impacto en la práctica de la cooperación. En los momentos de realizar este informe la DG ECHO acaba de actualizar sus orientaciones sobre preparación ante desastres con un enfoque absolutamente coherente con las ideas de la necesidad de basarse en el riesgo¹⁰.

6 <https://eird.org/americas/noticias/el-informe-de-evaluacion-global-sobre-la-reduccion-del-riesgo-de-desastres-2019.html#.Ylz75rUzZPY>

7 El CAD de la OCDE ha estado trabajando en uno nuevo marcador sobre este aspecto pero no se usa aún de modo generalizado.

8 Alicia Daza y Francisco Rey (2020). La acción humanitaria española en 2019-2020: más allá de la pandemia anticipar los nuevos riesgos. La acción humanitaria en 2019-2020: una agenda condicionada por la pandemia. Informe del Observatorio sobre Acción Humanitaria. <https://iecah.org/index.php/memoriasanuales/3754-informe-la-accion-humanitaria-en-2019-2020-una-agenda-condicionada-por-la-pandemia>

9 DG POLDES (2018). Construcción de Resiliencia para el Bienestar. Directrices para la Cooperación Española Subdirección General de Planificación, Coherencia de Políticas y Evaluación. Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/directrices_resiliencia_cooperacion_espanola.pdf

10 <https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/>

Pese a que el informe surge por parte del IECAH en el marco de una subvención nominativa y en su relación habitual con la OAH de la AECID, las propuestas del mismo van dirigidas tanto a la acción humanitaria como a la cooperación para el desarrollo. Las propuestas tratan también de no ceñirse al marco de las acciones tradicionales de

[dg_echo_guidance_note_-_disaster_preparedness.pdf](#)

la RRD, en una lógica de transversalización del enfoque basado en el riesgo en todas las actuaciones de cooperación. Las modernas concepciones sobre el riesgo y su gestión involucran a todos los actores y el informe, en esa línea, plantea diversos destinatarios en sus propuestas.

Algunas notas del contexto internacional en materia de riesgos

En las últimas décadas se ha consolidado la publicación de ciertos informes que analizan algunos elementos de la realidad internacional desde la perspectiva del riesgo. Tanto desde la perspectiva económica, como desde los aspectos sociales o ambientales, cada vez son más los informes de organismos internacionales que incorporan esta perspectiva del riesgo¹¹.

Nuestro planeta, nuestras circunstancias, nuestras necesidades y nuestras decisiones siempre han ido evolucionando y cambiando. El riesgo forma parte de nuestra experiencia humana colectiva. Irónicamente, en la actual era de los datos, la información y la conectividad, pese a que podemos cuantificar un mayor número de aspectos que antes eran inciertos, queda patente que es mucho más elevado el volumen de los datos que desconocemos. No cabe duda de que los cambios están teniendo lugar de forma más rápida y sorprendente de lo que nunca habíamos imaginado, en múltiples dimensiones y a múltiples escalas (GAR, 2019).

Aunque cada uno de los informes ponga el foco en diferentes elementos, entresacando algunos elementos clave de ellos serían los siguientes:

- Constatación de que vivimos en tiempos de gran **incertidumbre** y de que nos enfrentemos a nuevas **amenazas**, muchas de ellas desconocidas. Por otro lado, dentro de las amenazas más conocidas las **crisis climática y ambiental** aparecen como la más graves.
- Las **nuevas amenazas ponen de manifiesto nuevos aspectos de fragilidad y vulnerabilidades ante ellas**. Ninguna sociedad es “invulnerable” y estas debilidades afectan a todas las sociedades, por ricas que sean, más allá del impacto diferencial que puedan tener sobre ciertos colectivos. Evidentemente, el impacto de las crisis en función del género, la edad u otras dimensiones, debe ser tenido en cuenta.
- Las situaciones de **conflicto violento y de fragilidad siguen centrando gran parte del trabajo humanitario y también del de cooperación para el desarrollo**. El aumento de la **duración de las crisis hace que estas situaciones se cronifiquen planteando nuevos riesgos**¹².

11 Foro económico mundial (2021). *The Global Risk Report 2021*. <https://es.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>

UNDRR (2021). Annual Report 2020.

UNDRR ROAMC (2021). Regional assessment report on disaster risk in Latin America and the Caribbean (RAR2021). <https://www.undrr.org/publication/undrr-roamc-regional-assessment-report-disaster-risk-latin-america-and-caribbean-rar>

12 El Consejo Europeo en 2017 ya planteaba que: “El Consejo destaca la importancia de invertir en la prevención y abordar las causas subyacentes de la vulnerabilidad, la fragilidad y los conflictos, al tiempo que se atienden las necesidades humanitarias y se fortalece la resiliencia, reduciendo así los riesgos”.

- La mayor parte de las situaciones de riesgo son debidas a la interacción de diversas amenazas. Esta idea de **multiamenaza** es fundamental para trabajar en torno a los riesgos. Pese a que a veces se simplifica, parece cada vez más evidente la interacción entre **amenazas de origen natural, con otras de carácter antrópico, y la existencia de otras socionaturales**, debidas a efectos humanos sobre fenómenos naturales.
- Muchos de los riesgos a los que nos enfrentamos pueden considerarse sistémicos, en el sentido en que afectan al conjunto del sistema y no solo a ciertos componentes del mismo. Una pandemia como la provocada por la COVID-19 no puede ser vista solamente como una crisis sanitaria sino como un riesgo que ha desembocado en un desastre, que está afectando a todas las esferas de nuestra vida: social, económica, política... A cinco años de entrar en vigor el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030), la pandemia de COVID-19 constata que **la comprensión del riesgo de desastres debe partir de una concepción diferente, basada en el carácter sistémico del riesgo y la eventual generación de efectos en cascada**.
- El riesgo reviste una gran **complejidad**. Tenemos que entender cómo se afronta, sin recurrir a medidas reduccionistas que aíslan los riesgos e ignoran su naturaleza sistémica. Como dice el Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe (RAR) 2021¹³:
- Algunos factores vinculados con problemas ambientales, de gobernanza o de desarrollo actúan como **impulsores del riesgo**, aumentando las posibilidades de que éste se convierta en desastre.
- La aparición o aceleración de nuevas amenazas (la pandemia es un buen ejemplo de ello) pone aún más de manifiesto la necesidad de **mejorar la predicción y la anticipación**. Por supuesto, como iremos viendo, siguen siendo necesarias el resto de las medidas convencionales de reducción del riesgo de desastres (preparación, prevención, alerta temprana, respuesta, recuperación... y las que queramos incluir), pero el **énfasis en medidas predictivas y anticipatorias se ha visto reforzado** en el contexto actual.

Las concepciones anteriores han ido llevando también a algunos cambios conceptuales que están empezando a tener algunas, por el momento modestas, implicaciones prácticas. Así, frente a la rígida limitación que ha tenido en el pasado la RRD centrada, casi exclusivamente, en las amenazas de origen natural o, dentro de las antrópicas, solo en las tecnológicas, comienza a abrirse paso la **necesidad de incorporar de modo más global aquellas amenazas relacionadas con la violencia o los conflictos armados**. (*Hazard and threats*). La tajante separación entre ambos tipos de amenazas – naturales y antrópicas – no parece tener sentido en los escenarios actuales y con las ideas de complejidad y multiamenaza expresadas anteriormente parece conveniente avanzar en actuaciones coherentes frente a ambas. Además, algunas de las ideas y enfoques que se han ido generalizando en materia de RRD respecto de la concepción del riesgo, como probabilidad derivada de la interacción entre amenazas con situaciones de vulnerabilidad, pero también de capacidades para afrontarlas, resultan útiles también ante amenazas antrópicas vinculadas con la violencia¹⁴.

Los patrones de riesgo y desastre en América Latina y el Caribe son cada vez más complejos. Cada vez con mayor frecuencia, las amenazas de origen natural y socionatural interactúan con otras de origen tecnológico o biológico. A esto se le suman los efectos del cambio climático, que producen patrones de riesgo y potenciales desastres más complejos

<https://www.consilium.europa.eu/media/24010/nexus-st09383en17.pdf>

¹³ <https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>

Por otra parte, a los efectos de este documento es relevante recordar el impacto que la insuficiente gestión de los riesgos tiene so-

¹⁴ <https://www.odi.org/projects/2913-when-disasters-and-conflict-collide-uncovering-truth>
<https://www.odi.org/publications/11408-disaster-risk-reduction-conflict-contexts-agenda-action>

bre el desarrollo. Los desastres, entendidos como situaciones de riesgo deficientemente gestionadas, afectan al desarrollo, y pueden suponer décadas de retroceso en la consecución de los ODS. En el caso de América Latina, como pone de manifiesto el RAR 2021 “Entre 1998 y 2017, en la región se produjo el 53 % de las pérdidas económicas mundiales por desastres de origen climático y el 46 % de las pérdidas globales por desastres de la última década. **Las pérdidas por desastres han pasado de ser un desajuste coyuntural a ser las responsables de una merma**

constante en el patrimonio de los países afectados, particularmente de los más pequeños. Mientras que en los países grandes el promedio anual de pérdidas puede representar menos del 1 % del producto interno bruto (PIB), en los países pequeños ha llegado a ser muy superior. En algunos casos, estas pérdidas llegan a representar el 100 % del PIB anual”. Y en este sentido, es también relevante el hecho de que un desarrollo mal concebido puede entrañar la generación de nuevos riesgos.

Las cuestiones vinculadas con el riesgo en la agenda internacional

Desde una rápida perspectiva cronológica, hasta la década de los 80 no se empieza a establecer con claridad la conexión entre los desastres, el riesgo y la vulnerabilidad. Hasta entonces, la acción frente a los desastres había sido básicamente reactiva y con respuestas que por entonces se llamaban simplemente de emergencia o socorro. En 1979, la Coordinación para Desastres de Naciones Unidas (*United Nations Disaster Relief Coordinator*, previa a la creación de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitario (OCHA)), encargó a un grupo de personas expertas que desarrollaran lo que fue la primera metodología sobre análisis de riesgos y vulnerabilidades. Durante esta década se fue fraguando lentamente la conexión evidente de que los desastres tienen mayor o menor impacto en función de las vulnerabilidades de todo tipo de las personas y sistemas que los sufren (por entonces no se hablaba tanto de capacidades). También, muy incipientemente, se comenzó a plantear que, al identificar estas vulnerabilidades, se puede analizar y prever el riesgo de sufrir un desastre.

Como fruto de esta tendencia, la década los 90 fue declarada oficialmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como “**El Decenio Internacional de la Reducción de Desastres**”. Con esta declaración se buscaba que la acción internacional que trabajaba en materia de desarrollo redujera la pérdida de vidas y de los daños económi-

cos, sociales y materiales que causaban los “desastres naturales”. El hito más importante de la década fue el acuerdo de la **Estrategia de Yokohama**, el primer plan de acción global para prevención, preparación y mitigación de “desastres naturales” que se acordó por los Estados Miembros tras la celebración en 1994 de una Conferencia Mundial de Reducción de Desastres Naturales en dicha ciudad japonesa.

La Estrategia de Yokohama fue el punto de inflexión fundamental para la incorporación de la llamada “vulnerabilidad socio económica” en los análisis del riesgo de sufrir desastres. A partir de estos análisis se avanzó en la certeza de que la acción humana tiene mucha importancia en los efectos que las amenazas naturales tienen sobre las personas. La Estrategia también ayudaba a concebir que esos efectos son mayores o menores en función de los diversos componentes de la vulnerabilidad y que por tanto la reducción de riesgo debe ir enfocada a reducirlos. Aquellas ideas quedan plasmadas en la fórmula convencional que, con más o menos inclusiones, se utiliza, desde entonces, para definir el riesgo en este sector de:

$$\text{Riesgo} = \text{Amenaza} \times \text{Vulnerabilidad} / \text{Capacidad}$$

En 1999, Al final del “Decenio” se decidió crear la **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD)**, que se constituyó como un organismo de Naciones Unidas bajo la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. La EIRD se creó bajo dos principios fundamentales: (1) promover la resiliencia de las comunidades ante los eventos naturales a partir de la reducción del riesgo que generan la vulnerabilidades sociales y económicas y (2) mejorar la protección contra los eventos naturales a partir de la gestión de riesgo que se consigue integrando estrategias de prevención de riesgo en actividades de desarrollo sostenible. Es decir, ya desde entonces hay un reconocimiento de la importancia del “riesgo informado” en el desarrollo. Pese a ello, el paradigma dominante en la época, como se refleja en el propio nombre de la EIRD era el de “reducir los desastres”.

Años más tarde y tras el impacto de grandes desastres como el Tsunami que asoló las costas asiáticas a finales de 2004, el enfoque comenzó a cambiar. Tuvo especial impacto en este sentido la publicación en el año 2004 del informe “Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres”¹⁵ que planteaba por vez primera acciones positivas de RRD. Tras ello, en enero de 2005 se celebró en Kobe (Japón) la 2ª Conferencia Mundial de Reducción de Riesgos donde se aprobó el **MAH 2005-2015** con la firma de 168 Estados Miembros. El MAH fue ya el catalizador definitivo para que la reducción de riesgos comenzara a integrarse en la cooperación internacional, así como en el desarrollo de planes y políticas públicas en la mayoría de los Estados firmantes. A través del MAH, los Estados se hacían los primeros responsables de reducir el riesgo ante amenazas naturales en sus territorios y para ello se comprometían a incluir a todos los sectores de la sociedad, desde las autoridades locales y regionales, pasando por el sector privado y llegando hasta la sociedad civil. También se fomentaba la cooperación entre Estados con el objetivo de reducir el riesgo y, por tanto, una vez más, se fomentaba que la cooperación para el desarrollo tuviera en cuenta el riesgo. Para ello, se adoptó como una de las cinco prioridades del MAH la de “reducir

el riesgo subyacente”, que se fundamenta en la idea de que toda persona y comunidad en riesgo lo está porque sufre una serie de vulnerabilidades concatenadas, que van hasta lo más profundo del desarrollo, y que, por tanto, sólo a través de políticas de desarrollo, se puede construir resiliencia. El MAH supuso un cambio conceptual muy relevante a la hora de entender el riesgo y la forma de enfrentarlo. Sin embargo, su impacto en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria fue muy limitado.

A pesar de los esfuerzos y los compromisos adquiridos por los Estados Miembros, ellos mismos reconocieron al final del periodo de implementación del MAH, que no se habían reducido de manera efectiva los impactos sociales, ambientales, físicos y económicos de los desastres. Los 10 años del MAH contribuyeron, sin embargo, a que se incrementase de forma relevante la cultura del riesgo y a que se creasen los mecanismos que se hicieran responsables de su gestión, sobre todo en los países más susceptibles a sufrir desastres. Pero durante el periodo del MAH no se redujeron las víctimas ni las pérdidas causadas por los desastres. La razón fundamental es que la amenazas (fundamentalmente las hidrometeorológicas, que se ven exacerbadas por el cambio climático) y la vulnerabilidad frente a ellas, seguían aumentando. También, a pesar del aumento de la cultura y la percepción del riesgo, la falta de objetivos claros e indicadores fiables para medir el riesgo hacía muy difícil su gestión adecuada. Las capacidades y sobre todo, los mecanismos de gobernanza en materia de riesgos, no aumentaban, tampoco, al ritmo requerido.

Respecto al “riesgo subyacente”, hubo un reconocimiento de que la atención internacional y nacional se había centrado más en proteger de los desastres las acciones de desarrollo social y económico, que en saber integrar la reducción del riesgo en el desarrollo. Como ejemplo, podemos decir que durante este periodo se aumentó de manera substancial el número de instalaciones educativas resistentes a terremotos o huracanes (iniciativas de escuelas seguras en numerosos países), pero se fue mucho más laxo en introducir la reducción de riesgos dentro de los currículos

15 <https://www.eird.org/vivir-con-el-riesgo/index2.htm>

educativos. La reflexión sobre esta realidad sirvió de caldo de cultivo para la **3ª Conferencia Mundial de Reducción de Riesgos celebrada en 2015 en Sendai** (Japón), donde se llegó con el convencimiento de que se necesitaba una concepción holística del riesgo, donde la promoción del desarrollo sostenible debe jugar un papel fundamental para aumentar la resiliencia.

En el año 2015, además de la conferencia de Reducción de Riesgo, donde se adoptó el **Marco de Sendai**, hubo otros dos acuerdos globales fundamentales para la visión holística del riesgo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo Paris para el Clima. Al año siguiente, en 2016, se aprueban en materia humanitaria la Agenda para la Humanidad y el Gran Pacto. Resumiendo, tendríamos:

- **Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.** Su objetivo global se enmarca en torno al fortalecimiento de la resiliencia para lograr el resultado esperado de reducción del riesgo de desastres y pérdidas. Tiene 4 prioridades: Comprender mejor los riesgos; Reforzar la gobernanza; Invertir en prevención de riesgos e Incrementar la preparación para la emergencia y reconstruir mejor. El énfasis en la acción anticipatoria en la construcción de la resiliencia refleja un cambio más amplio dentro de la comunidad dedicada a los desastres, lejos de la idea de gestionar los desastres a posteriori.
- **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**, que incluye 17 ODS con 169 metas. Es el marco estratégico de referencia para el desarrollo social, económico y ambiental para los próximos 15 años para la comunidad internacional. La construcción de resiliencia como objetivo fundamente para luchar contra el riesgo está presente en 2 ODS y ocho metas, estando vinculada a la reducción de pobreza, construcción de infraestructura, asentamientos humanos, producción agrícola, y vulnerabilidad a climas extremos y a los desastres. Esto representa un cambio profundo respecto de su predecesor, los Objetivos Desarrollo del Milenio, en los que la resiliencia no aparecía.

- **Acuerdo de Paris sobre el Clima:** compromiso internacional vinculante para mantener el incremento de temperatura de la tierra por debajo de 2°C. Se acuerda aportar 100.000 millones de dólares anuales para financiar sus políticas de adaptación y mitigación. La conferencia presentó la reducción de riesgos y la resiliencia como un componente integral de la adaptación al cambio climático, vinculados a conceptos de construcción de capacidad de adaptación y reducción de vulnerabilidad al cambio climático. Esto le dio a la resiliencia un papel más destacado que en los acuerdos anteriores, donde las referencias a la resiliencia eran mucho menos concretas.
- **Agenda para la Humanidad:** surgida de la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016, trata de abordar las cuestiones humanitarias con lógicas preventivas, incluso en el caso de los conflictos armados. Sin embargo, el Gran Pacto (Grand Bargain), como resultado más vinculante de la Cumbre, no incluye referencias directas al riesgo, aunque muchas de sus propuestas lo abordan de modo indirecto: énfasis en localización, vinculación con desarrollo, financiación previsible...

Junto a estas iniciativas, habría que decir que otras “agendas” internacionales como la **Agenda Urbana** han ido incorporando cuestiones relativas al riesgo y a su gestión. Sin embargo, es perceptible al día de hoy una cierta descoordinación entre estas agendas que impide conseguir mayores logros.

Desde la perspectiva institucional debe destacarse la transformación de la EIRD en la **UNDRR** como entidad especializada dentro de la ONU para realizar el seguimiento del Marco de Sendai y promover la RRD.

Estos planteamientos internacionales han ido concretándose también en muchos organismos e instituciones de cooperación y acción humanitaria. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha incorporado el uso del concepto de “*risk informed*” y elaborado posiciones al respecto¹⁶.

¹⁶ [Build back better with risk-informed development co-operation | Development Matters \(oecd-develop-](#)

La Comisión Europea, tanto a través de la DG ECHO como de los organismos de desarrollo (la Dirección General para Asociaciones internacionales (DG INTPA) y la Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación (DG NEAR)), lo utiliza de modo creciente, tanto en posiciones sobre preparación ante desastres como en las posiciones sobre resiliencia, nexo humanitario – paz – desarrollo u otros. De modo más general, la Unión Europea (UE) establece en su Plan de acción tras el Marco de Sendai que debe haber un enfoque basado en el riesgo en todas las políticas de la UE¹⁷. El Consenso Europeo sobre Ayuda Humanitaria¹⁸ reconoce con claridad la naturaleza cada vez más compleja y multiamenaza de las crisis actuales y tiene en cuenta el

ment-matters.org

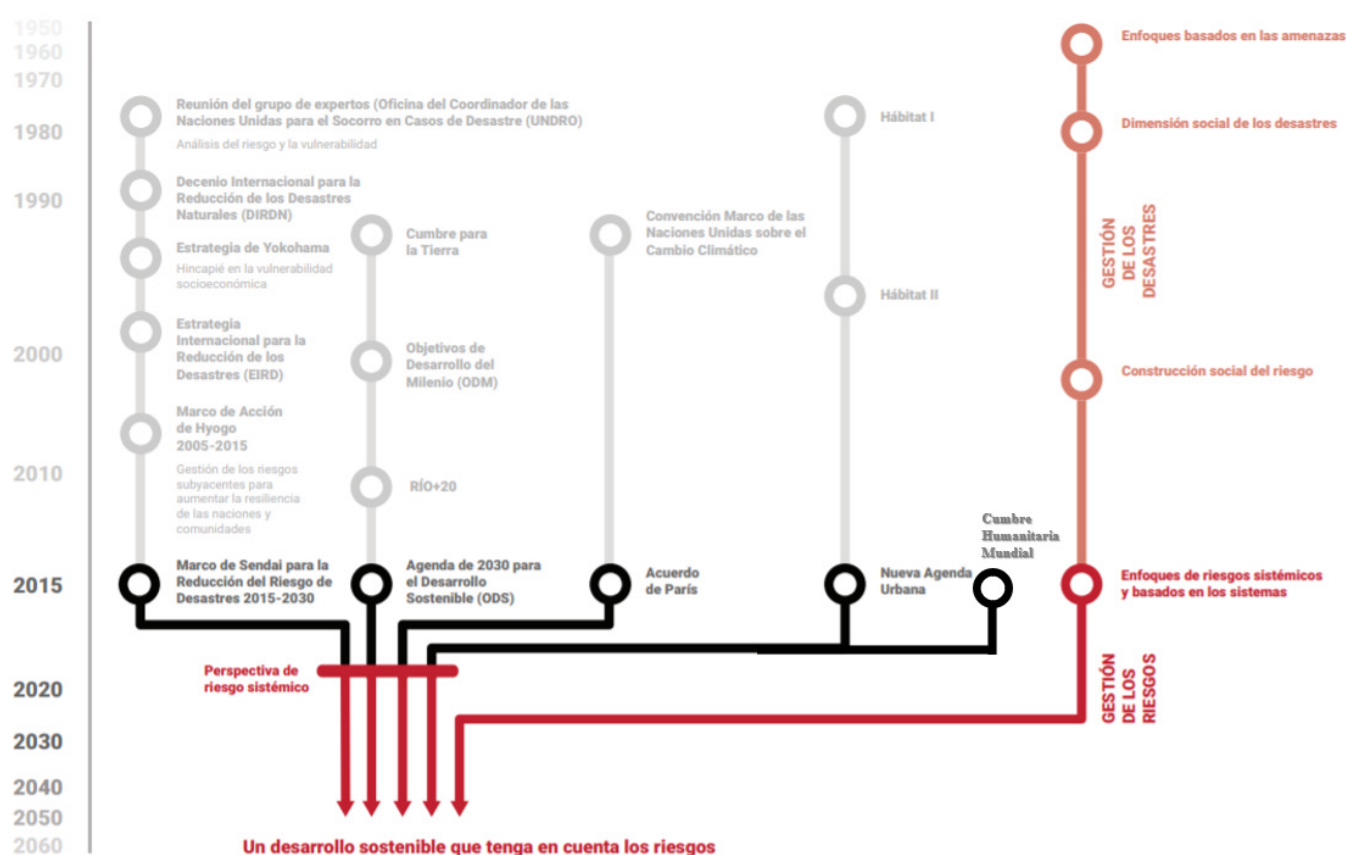
17 https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/1_en_document_travail_service_part1_v2.pdf

18 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X0130\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42008X0130(01)&from=EN)

efecto multiplicador del cambio climático, así como la superposición de desastres y situaciones de conflicto y fragilidad. En el ámbito humanitario el concepto se incorpora en las posiciones de la DG ECHO sobre preparación ante desastres como ya hemos citado. La reciente Declaración de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la acción humanitaria de la UE: nuevos retos, mismos principios (2021)¹⁹ pone un claro énfasis en la necesidad de la preparación y la acción preventiva para responder a los impactos climáticos y abordar las preocupaciones ambientales a través de la ayuda humanitaria. También muchas agencias de la ONU han elaborado posiciones al respecto.

19 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the EU's humanitarian action: new challenges, same principles - Publications Office of the EU (europa.eu)

Figura 1. La necesaria convergencia de agendas internacionales.



Fuente: Basado en GAR 2019.

Revisión conceptual de las visiones frente al riesgo

Tras años de cierta confusión conceptual y uso poco riguroso de los conceptos, tras el MAH se ha producido, afortunadamente, una gran clarificación en el uso convencional de los términos que tienen que ver con los desastres y el riesgo. A ello ha contribuido muy especialmente el trabajo de la UNDRR a través de la elaboración y traducción de documentos de terminología al respecto²⁰. A ellos nos referiremos en caso necesario. Queremos en este apartado, simplemente, recordar brevemente algunos de esos términos definiéndolos en aquellos de uso más reciente o cuya utilización ha tenido cierta evolución.

El **concepto de riesgo se utiliza, predominantemente como “Probabilidad** de consecuencias perjudiciales o pérdidas esperadas (muertes, lesiones, propiedad, medios de subsistencia, interrupción de la actividad económica o deterioro ambiental) resultado de interacciones entre amenazas naturales o antropogénicas y condiciones de vulnerabilidad” o como “El riesgo es la probabilidad de que un resultado genere un efecto negativo en las personas, los sistemas o los bienes”. En cualquier caso, el riesgo es visto como algo probabilístico sobre lo que por tanto podemos actuar para reducirlo.

Figura 2. Diferencias básicas entre el riesgo y el desastre.

Desastre	Riesgo
<ul style="list-style-type: none"> • Hecho cumplido / Ya sucedió • No puede intervenir sobre sus causas, solo sobre sus consecuencias • La intervención en general es reactiva, no preventiva • Se considera como un hecho “anormal”, en general, que supera la capacidad de la comunidad afectada. • Genera una situación de emergencia, implica medidas extraordinarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Probabilidad de ocurrencia de un evento que genere pérdidas y daños si interactúa con comunidades vulnerables frente a él y con escasas capacidades para enfrentarlo • Pueden prevenirse y prepararse para sus consecuencias e intervenir sobre sus causas • La intervención preventiva implica modificar las condiciones de riesgo, en el sentido de anticiparse a ellas, eliminarlas o reducirlas • El riesgo es parte de las condiciones “normales” de todas las sociedades

Elaboración propia.

²⁰ https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Un **desastre**, por su parte, sería una “Grave perturbación del funcionamiento de la sociedad, que causa amplias pérdidas humanas, materiales o medioambientales, que exceden la capacidad de la sociedad afectada para afrontarla utilizando sólo sus propios recursos”. Es decir, una situación en la que el riesgo se ha plasmado. Para muchos autores, el desastre representaría la plasmación de un riesgo mal gestionado.

El riesgo, por tanto depende de varias cuestiones:

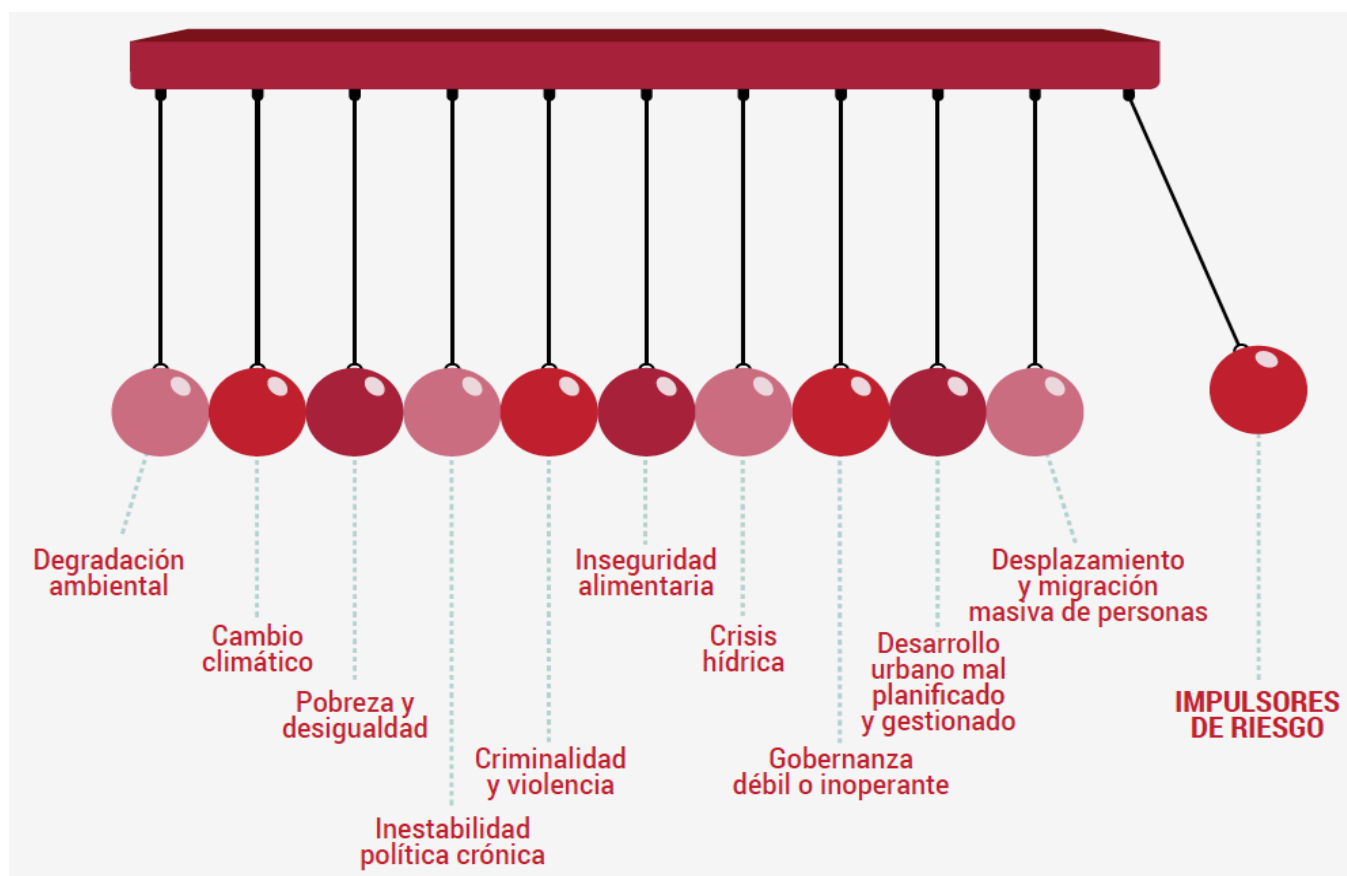
Figura 3. La “ecuación” del riesgo.

$$\text{Riesgo} = \frac{\text{Amenaza} \times \text{Exposición} \times \text{Vulnerabilidad}}{\text{Capacidad de Afrontamiento}}$$

Fuente. DG ECHO 2021.

- **Amenaza y exposición:** Evento físico, potencialmente perjudicial, fenómeno y/o actividad humana que puede causar la muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Según el contexto y la naturaleza de la amenaza, esta dimensión del riesgo puede reducirse mediante medidas que incluyan la **prevención** o la reducción de la aparición o de la magnitud de la amenaza y mediante la reducción de la **exposición** de las personas a su impacto mediante la **predicción y anticipación**.
 - La **amenaza o peligro:** mide la posibilidad que el evento ocurra, a través de su intensidad y frecuencia.
 - La **exposición:** mide la condición de desventaja debido a la ubicación, posición o localización.
- **Impulsores del riesgo.** La idea de que existen elementos vinculados con el desarrollo, la gobernanza o lo ambiental que pueden actuar, de modo agregado, como impulsores del riesgo se ha ido consolidando.

Figura 4. Impulsores del riesgo



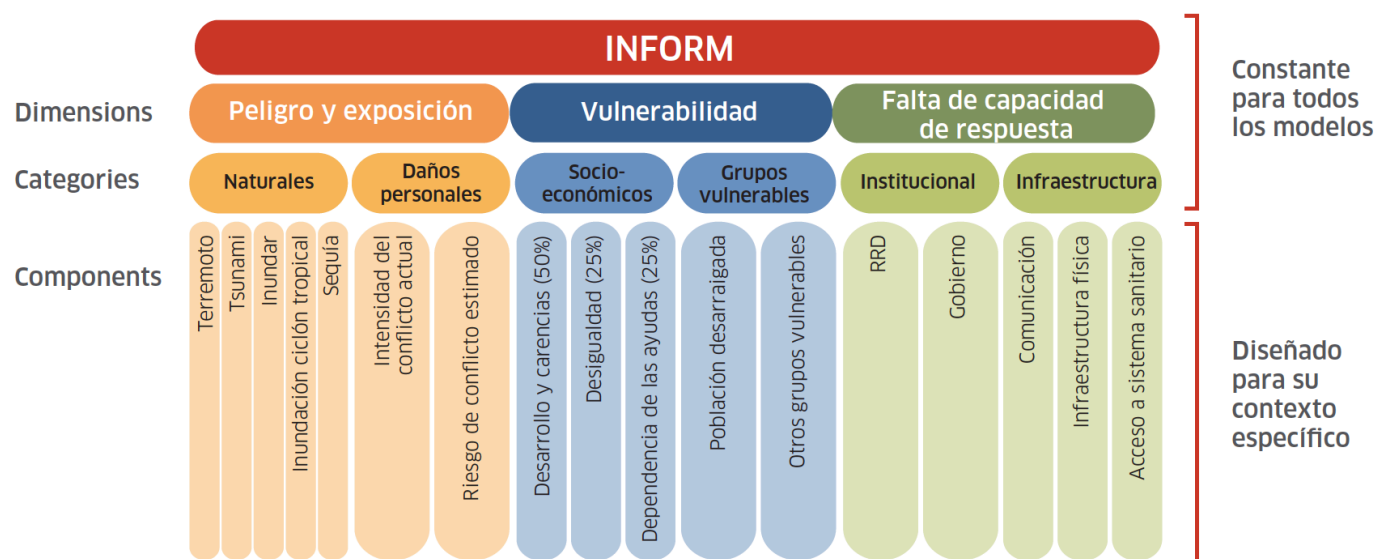
Fuente. RAR 2021.

- **Vulnerabilidad:** Condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos, y ambientales, que aumentan la susceptibilidad de una comunidad al impacto de amenazas. Mide hasta qué punto una persona o sistema puede ser dañado.
- Reducir la vulnerabilidad frente a esas amenazas de las personas expuestas reducirá su riesgo. La vulnerabilidad no es un criterio fijo que se aplique a categorías específicas de personas, **nadie nace vulnerable per se**. En este sentido, es especialmente importante centrarse en los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, sobre la base de un análisis intersectorial e interseccional (sensible a los enfoques de género, edad, diversidad, etnia, el desplazamiento, etc.). La necesidad de una RRD centrada en las personas con enfoques de género, edad y diversidad es uno de los consensos construidos en los últimos años.
- **Capacidad de afrontamiento:** Medios por los cuales la población o las organizaciones utilizan habilidades y recursos disponibles para enfrentar consecuencias adversas que puedan conducir a un desastre. El aumento de la capacidad de afrontamiento

reduce el nivel del riesgo. Esta abarca una esfera muy amplia y requiere un análisis cuidadoso para orientar las inversiones hacia el desarrollo de dicha capacidad. Está estrechamente vinculada al desarrollo de la **resiliencia** (Ver anexo con mayor desarrollo del concepto de resiliencia). Experiencias, conocimientos y redes que fortalecen la capacidad de resistir el impacto adverso de los factores externos de estrés. El desarrollo de muchos elementos de la capacidad (como la comunicación y las capacidades organizativas) ayuda a reducir el riesgo frente a una amplia gama de amenazas. La preparación ante desastres trata, en definitiva, de potenciar estas capacidades.

Estos enfoques comienzan a usarse de modo generalizado en el ámbito práctico de la acción humanitaria y cada vez más del desarrollo. Un buen ejemplo es INFORM²¹, herramienta de análisis de riesgos apoyada por la Comisión Europea y otros organismos y que puede ser usada tanto para aspectos de anticipación o prevención, como para preparación ante desastres o acciones de respuesta.

Figura 5. Esquema de INFORM.



Fuente. INFORM.

21 <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index>

4.1. El enfoque basado en el riesgo

El **enfoque basado en el riesgo** implica que todas las **acciones humanitarias o de cooperación para el desarrollo se diseñen sobre la base de una evaluación y comprensión de los riesgos**, y se pongan en marcha de modo que puedan responder a estos riesgos y posiblemente reducirlos, con el objetivo final de mitigar sus impactos. El enfoque propone también hacer un seguimiento de la evolución de los posibles riesgos para adaptar las acciones a ello, si fuera necesario.

El concepto de riesgo implica prever la probabilidad de un daño futuro. Como tal, involucra la capacidad de anticipación y de hacer frente a la incertidumbre.

La gestión eficaz del riesgo implica convencionalmente una serie de dimensiones, tales como:

- Prevención en general. Actuar sobre las amenazas.
- Preparación ante desastres. Fortalecer capacidades.
- Acciones de mitigación. Reducir la vulnerabilidad.
- Respuesta post desastre.
- Recuperación y rehabilitación.

Convencionalmente también el trabajo humanitario se centra en la preparación ante desastres y, obviamente, la respuesta; mientras que las actuaciones de prevención, mitigación y rehabilitación se incorporan al ámbito del desarrollo.

La DG ECHO propone el siguiente esquema:

Figura 6. Tipología de acciones en relación con el tiempo.



Fuente DG ECHO 2021.

En el nuevo enfoque de la Comisión Europea se incluyen las **acciones anticipatorias o tempranas** que “se toman cuando un desastre es inminente (o, en el caso de un desastre de inicio lento, cuando está a punto de alcanzar un pico). Por lo tanto, se llevan a cabo antes de que ocurra una crisis o antes de un desarrollo significativo dentro de una crisis”. Incluirían la **predicción, los pronósticos (forecast) y la alerta temprana y la acción temprana**, estableciendo un enlace entre ellas que evite la situación frecuente de que los mecanismos de alerta temprana no se convierten, como sería de desear, en actuaciones coherentes con la alerta.

En cualquier caso, más allá de que ciertas acciones se aborden desde el ámbito humanitario y otras desde el desarrollo²², **la incorporación del enfoque basado en el riesgo involucra, al menos, los siguientes aspectos:**

- **Valoración y análisis de riesgos.** Del modo más amplio posible, incorporando en el análisis tanto los derivados de amenazas naturales como las antrópicas²³.

22 La propuesta del llamado “Nexo humanitario-desarrollo-paz” debería contribuir a la inclusión de estos aspectos.

23 <https://www.gppi.net/2020/09/22/an-agen->

- **Incorporación del análisis de riesgos a las herramientas de programación o planificación.**
- Establecimiento de un sistema de **seguimiento de la evolución de los riesgos**. Posible plan de contingencias en función de esa evolución.
- Inclusión de los elementos de **evolución de los riesgos en la evaluación de los proyectos**.

Para cada una de estas fases existen herramientas concretas. Rebasa los objetivos del presente trabajo explicar o desarrollar cada una de ellas. Algunos organismos de cooperación están proponiendo herramientas complejas como los llamados **Modificadores de crisis** (Crisis modifiers²⁴) que establecen mecanismos de seguimiento de ciertos indicadores en una situación de posible crisis, para tomar las decisiones que permitan adaptar los proyectos para responder mejor a la situación. La DG ECHO también ha propuesto esta herramienta para sus acciones.

[da-for-expanding-forecast-based-action-to-situations-of-conflict](#)

24 <https://odi.org/en/publications/crisis-modifiers-a-solution-for-a-more-flexible-development-humanitarian-system/>

La RRD en la cooperación española.

Algunas iniciativas

Las cuestiones vinculadas con el riesgo, objeto de este informe, no han tenido un gran peso en la CE, pero, evidentemente, existen algunos antecedentes y algunas experiencias interesantes. Algunas de ellas más vinculadas con la RRD en el ámbito humanitario y otras con más elementos de desarrollo, especialmente en el ámbito ambiental.

5.1. La RRD en los documentos programáticos de la CE

La **Estrategia de Acción Humanitaria de la CE (EAH)** del año 2007²⁵ incorpora en numerosos apartados alusiones a la reducción del riesgo de desastres. La acción prioritaria número 4 se dedica especialmente a la articulación de actuaciones y la orientación a la reducción de riesgos diciendo que “serán actuaciones prioritarias aquellas que vayan encaminadas a la reducción de riesgos” (EAH 2007). De igual modo se dice que las acciones de preparación para desastres prevención y mitigación se incorporarán a todos los niveles de planificación del desarrollo, planificación geográfica, programas, proyectos, sobre todo en aquellos países proclives a los desastres. El concepto de acción humanitaria sobre el que se trabaja es amplio y, se dice textualmente que “deberá abordar las fases previas

al desastre preparación para desastres mitigación prevención en general así como las posteriores (rehabilitación, reconstrucción, incluso reconciliación) tomando como eje de actuación la lucha contra la vulnerabilidad y teniendo en especial consideración aquellos colectivos que, en una situación de desastre natural o conflicto armado, puedan presentar diversas vulnerabilidades por razón de su sexo, etnia, edad, etc.”

La evaluación de esta Estrategia realizada en el año 2018 puso de manifiesto que algunos de estos aspectos solo habían sido aplicados muy parcialmente.

En una línea diferente, aunque puede considerarse que complementaria tras la popularización del concepto de resiliencia y su utilización por los actores de cooperación, la CE elaboró el documento “**Directrices de la CE para la construcción de resiliencia para el bienestar**”²⁶ publicado en el año 2018. Pese a su título como directrices, se trata de un documento de carácter bastante académico con propuestas muy interesantes de las que no consta que estén siendo aplicadas por parte de la cooperación española. En el apartado 5 analiza algunos de los proyectos de la cooperación española en materia de reducción de riesgos o de otro carácter que han incorporado enfoques de resiliencia. Es una importante aportación que resume, de alguna manera, las iniciativas de la CE más importantes en la materia.

25 https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Planificaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20por%20sectores/DES_AH.pdf

26 https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/directrices_resiliencia_cooperacion_espanola.pdf

Sin embargo, el documento es bastante simplificador en su comprensión de la reducción de riesgo de desastres. Por ejemplo, presta escasa atención a las capacidades y se centra simplemente en el análisis de las vulnerabilidades. Esta falta de atención a las capacidades se concreta en una escasa atención también al rol de los actores locales y a la asunción del riesgo como concepto integrado en el que todos los actores y, fundamentalmente los actores locales, deberían estar implicados. Plantea una visión muy reduccionista de estos temas al decir por ejemplo que “El principal mensaje del Marco de Sendai es que, para que una amenaza no se convierta en desastre y una población vulnerable no se convierta en población víctima, hay que invertir en prevención de riesgos” (Pág. 20). Incorpora, a nuestro juicio, también algunos elementos erróneos al hablar de la eliminación del riesgo de desastre cuando se refiere al concepto de resiliencia “El concepto se refiere a la capacidad de un sistema (individuo,

comunidad, organización, Estado) de hacer frente a las perturbaciones del exterior, que se traduce en capacidad de absorber los impactos negativos, de adaptarse a los mismos, y de transformarse, de forma que se **pueda eliminar el riesgo de desastre**”. (Ver en anexo una actualización de las concepciones sobre resiliencia).

El documento se adentra además en algunas consideraciones sobre la acción humanitaria bastante simplificadoras. Así, la Directriz n° 13 se formula como “La Construcción de Resiliencia para el Bienestar no significa pedir a los actores humanitarios que se olviden de su obligación de resolver a corto plazo, sino que se acuerden de su deber de contribuir a la búsqueda de soluciones sostenibles en el medio-largo plazo”. Esta consideración es bastante discutible y parece no tomar en consideración la concepción actual de la acción humanitaria lo que da a sus valoraciones bastante sesgo. Así, en otro apartado se dice:

Caja 4.1. ¿Por qué es “específico” lo humanitario? La AH, que nace para atender de forma imparcial las víctimas de conflictos armados, se rige por unos principios de independencia, neutralidad y humanidad, que a veces se utilizan para señalar lo radicalmente distinto de la labor humanitaria en el debate acerca del nexo AH-Desarrollo y para rechazar la adopción de un pensamiento resiliente. Pero lo cierto es que existen muchos contextos humanitarios, los que están ligados a crisis alimentarias, a inundaciones o a atención a personas refugiadas, en los que no existe una diferencia radical entre lo que hacen los humanitarios y los otros actores en terreno; en estos casos, los principios humanitarios no deben ser utilizados para levantar barreras y no aunar esfuerzos.

Esto no impide reconocer que en situaciones de conflicto armado, el poder llegar a las víctimas requiere de organizaciones humanitarias muy especializadas, con una enorme capacidad logística, de asunción de riesgos y de su propia seguridad, que actúan de forma rápida y ágil y cuyo éxito depende de su capacidad de ser percibidas por las partes en conflicto como totalmente neutras, de ahí un apego justificado a los principios humanitarios, al Derecho Internacional Humanitario (DIH) y a su “diferencia”. Frente a la multiplicación de crisis complejas en el mundo actual, que dejan millones de víctimas sin atender, la capacidad de atención humanitaria de emergencia en zonas de conflicto es cada vez más escasa, como ha denunciado Médicos sin Fronteras (MSF) en una iniciativa reciente. En esos contextos, en palabras de un responsable de MSF, “tu obligación es resolver en el corto plazo y eso puede ser incompatible con pensar a largo plazo”.

Uno de los ámbitos o sectores de la CE en los que se han ido incorporando cuestiones vinculadas con el riesgo ha sido el del Medioambiente. Así, en la **Guía de transversalización de Medioambiente y el Cambio Climático**²⁷ del año 2015, se incluyen algunas referencias a la necesidad de incorporar análisis de riesgos y, en el punto 7.2. dedicado a la ayuda humanitaria se propone “¿Se incluyen enfoques y metodologías específicas para identificar los impactos y riesgos ambientales y climáticos y llevar a cabo medidas de mitigación?”. La Guía en conjunto contiene una visión del riesgo ambiental muy bien planteada, en línea con lo que es frecuente en otros organismos internacionales y donantes. Además, el hecho de que en la Guía se incluya una Caja de herramientas prácticas, alguna de las cuales tienen una mirada a los riesgos, la convierte en un instrumento muy práctico de trabajo. El área de medioambiente y cambio climático de la AECID ha continuado trabajando en diversos documentos en relación con la RRD y los riesgos ambientales dentro de su ámbito competencial. No sólo los vinculados al cambio climático (inundaciones, sequías, subida del nivel del mar, eventos climáticos extremos), sino también a la desertificación, deforestación, malas prácticas (deslizamientos de tierra), terremotos, incendios, etc., e incluso especies invasoras.

La **Estrategia de Acción Humanitaria de la CE 2019-2026**²⁸, en vigor, incluye en varios apartados referencias a los temas de riesgo. Así en el bloque de enfoques propone: “III. Enfoque preventivo y de reducción del riesgo de desastres e informado del riesgo. La integración de la RRD significa que todas las actuaciones deben tomar en cuenta los riesgos existentes y basarse en una evaluación adecuada de estos. Un enfoque preventivo y de RRD en AH, se puede realizar haciendo que las actuaciones sean a prueba de estos riesgos o reduciendo dichos riesgos para las personas y comunidades. **Dentro del amplio campo de la RRD, la AH se centra especialmente en las de preparación ante de-**

sastres.” La Estrategia incluye además un apartado sobre el enfoque de resiliencia, así como alusiones a la denominada sensibilidad al conflicto, la prevención y la construcción de la paz y, por supuesto, a los temas ambientales vinculados con el trabajo humanitario.

Desde una perspectiva más concreta, el Resultado 6 de la Estrategia propone “**R6. Articulada la AH con el resto de los instrumentos de la CE, especialmente en la actuación en crisis crónicas o de larga duración, incluyendo elementos de prevención y vinculación con desarrollo.** Se garantiza que los instrumentos y modalidades de la CE usan metodologías informadas del riesgo, utilizan enfoques de resiliencia, valoran el nexo humanitario-paz-desarrollo en línea con la recomendación aprobada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, OCDE, 2019), e incorporan la acción sin daño. Se producen avances significativos en el cumplimiento del Gran Pacto, en especial en materia de “Promover el compromiso entre actores humanitarios y de desarrollo””. Además, dentro de las **Actuaciones prioritarias** incluye, entre otras: “Promover la elaboración de diagnósticos comunes entre actores de CD y AH en países frágiles. Establecer la metodología necesaria para asegurar que los proyectos de AH realizan un análisis de amenazas, riesgos, vulnerabilidades y sus causas, en una lógica de RRD”. Es de destacar que la OAH viene utilizando desde hace tiempo la herramienta INFORM a la que hemos aludido anteriormente.

Habría que citar, por último, que la **Estrategia de respuesta conjunta de la CE a la crisis del COVID-19**²⁹ incluye algunos elementos significativos en relación con los riesgos. Así, se dice “Impulsaremos nuestra cooperación en sistemas de prevención, alerta temprana, anticipación, preparación y resiliencia ante las crisis y en mecanismos que aborden la reducción del riesgo de un modo integrado, adoptando una visión de riesgo sistémico y un enfoque multisectorial”. Y más tarde, se añade “Por otro lado, la adopción del Marco de Sendai en 2015, y el refuerzo de las capa-

27 <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/151015guiaTMA.pdf>

28 <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026.pdf>

29 https://cooperacionespanola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espola_covid19.pdf

ciudades de las Naciones Unidas para la prevención y reducción del riesgo de desastres con el establecimiento de la UNDRR, supuso un paso muy relevante cuya implementación de manera mucho mejor integrada con la Agenda 2030 es perentoria”. A día de hoy no nos consta que se hayan puesto en marcha y no aparecen citadas cuestiones específicas en este sentido en los documentos de seguimiento de la CE más recientes³⁰.

Como conclusión de este punto podemos decir que ha sido desde la lógica de la resiliencia y, sobre todo, desde el ámbito humanitario y el medioambiental y en relación con el clima dónde se ha prestado mayor atención a los aspectos de riesgo y a su posible incorporación a la CE. Pero ello, evidentemente, limita mucho el enfoque ya que se centra, básicamente, en las tareas de preparación ante desastres y no a las más ambiciosas acciones prevención o mitigación. Además, el grado de puesta en marcha y cumplimiento de lo planteado en algunos de los documentos programáticos citados es, por ahora, bastante escaso.

Desde el campo de la **cooperación descentralizada**, algunas comunidades autónomas (CCAA) incorporan ciertos apuntes relacionados con el enfoque de riesgo informado o la RRD, si bien, salvo alguna excepción, de una manera muy general:

- La Junta de Andalucía en el III Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo (PACODE) 2020-2023³¹ establece que se “trabaja en la preparación, prevención y reducción de riesgos y su incidencia en el aumento de la resiliencia de las comunidades, desde un enfoque transversal a todas las actuaciones de cooperación para el desarrollo. Ello constituye un elemento clave para reforzar la resiliencia de las comunidades, especialmente en las zonas expuestas a desastres naturales recurrentes o sometidas a conflictos y diferentes formas de violencia. Desde la perspectiva de la prevención de conflictos se atacarán sus causas con el objetivo de contribuir a

la construcción de la paz”.

- La Estrategia asturiana de acción humanitaria³² incorpora como línea estratégica 3: “Contribuir a la reducción del riesgo de emergencia humanitaria en las poblaciones y al aumento de su resiliencia definiendo como objetivos específicos: 1. Mejorar la capacidad de evaluación de riesgos y de planificación frente a emergencias humanitarias. 2. Contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones frente a emergencias. 3. Contribuir al aumento de la capacidad de respuesta local y la resiliencia de las poblaciones frente a emergencias. 4. Contribuir a una relación más equilibrada entre los componentes de prevención, preparación, ayuda, recuperación y rehabilitación en los programas de acción humanitaria”.
- Islas Baleares, en su IV Plan Director 2020-2023³³ establece la reducción de los riesgos ante desastres como el tercer ámbito priorizado- si bien no se han financiado proyectos de este tipo al no haberse presentado ninguno-.
- Castilla y León en su Plan Director 2017-2020³⁴ dice que “la realidad de los contextos mundiales hace necesario incidir sobre la capacidad de las comunidades, las organizaciones y los países de afrontar los efectos de la adversidad y recuperarse, anticipándose a posibles crisis, es decir, la acción humanitaria incorpora componentes también preventivos: la acción humanitaria también debe dirigirse a abordar las vulnerabilidades subyacentes y capacitar para afrontar mejor futuras crisis, protegiendo los medios de subsistencia, reforzando la recuperación y posibilitando una vida sana y segura a más largo plazo, o dicho de otra forma, la acción hu-

32 <https://www.cooperacionasturiana.com/download/536/>

33 <https://www.caib.es/govern/rest/arxiu/4123902>

34 https://www.jcyl.es/web/jcyl/binarios/305/685/IIIPDCYLmaquetaDEF.0.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=JCYL_Migracion-Cooperacion&blobnocache=true

30 https://www.cooperacionspanola.es/sites/default/files/replica_comunicacion_mae_v3_web.pdf

31 https://www.juntadeandalucia.es/aacid/wp-content/uploads/2020/05/200520_pacode3_maqa.pdf

manitaria incorpora también el enfoque de resiliencia”.

- Cataluña, en su Plan Director 2019-2020³⁵ establece que “la acción humanitaria, continúa fundamentalmente integrada en el marco del desarrollo orientado a la erradicación de las causas estructurales de las crisis humanitarias y la prevención y resolución de los conflictos y de las violencias en sus múltiples manifestaciones. El objetivo es plantear el diseño y desarrollo de estrategias integrales a más largo plazo, que superen la división entre acción humanitaria y desarrollo y la división Sur-Norte, y promuevan la articulación de alianzas para lograr resultados colectivos más sostenibles”. En estas estrategias se incluye la acción humanitaria, entendida como empoderamiento de actores para la prevención, la resiliencia y la protección, y se hace énfasis también en la incidencia y la concienciación sobre las causas de las crisis.
- La cooperación gallega, en su Plan Director 2018-2021³⁶, en el ámbito estratégico 4 dice “paliar y reducir la vulnerabilidad respondiendo a las crisis humanitarias con eficacia y calidad. Establece como una de las seis líneas de actuación la financiación a actuaciones de prevención de desastres y reducción y mitigación de riesgos con un enfoque de resiliencia”.
- La Generalitat Valenciana incorpora la RRD dentro de los enfoques transversales de su Estrategia de Acción Humanitaria 2018-2022³⁷, estableciendo que “la integración de la RRD significa que todas las actuaciones deben tomar en cuenta los riesgos existentes y basarse en una evaluación adecuada de estos. Todas las actuaciones, ya sean de desarrollo o de acción humanitaria, deben tratar de reducir los riesgos identificados, ya sean inme-

diatos o futuros, de los diferentes grupos poblacionales. Un enfoque de RRD en acción humanitaria, se puede realizar haciendo que las actuaciones sean a prueba de estos riesgos o reduciendo dichos riesgos para las personas”.

En el espacio dedicado a la transversalización del enfoque de género en AH propone evaluar los riesgos que emergen del contexto, para mitigarlos; y los riesgos de las acciones del proyecto/programa, para prevenirlos.

Por otra parte, establece como una de las líneas de acción a largo plazo, “con el objetivo de lograr el compromiso relacionado con promover el compromiso entre actores humanitarios y de desarrollo del Grand Bargain, promover el trabajo conjunto entre actores humanitarios y de desarrollo en tareas de análisis de riesgos, mitigación, etc”.

5.2. Algunas experiencias prácticas de la CE en materia de riesgos

Las Directrices de resiliencia anteriormente citadas, incluyen un apartado con una revisión de algunas de las experiencias de la CE en esta materia. Se incluyen, básicamente, las vinculadas con el análisis de riesgos en proyectos de seguridad alimentaria, las relacionadas con el apoyo a organismos de Gestión de riesgos en Centroamérica y algunas otras breves referencias a otras iniciativas. Estas experiencias no se han sistematizado ni evaluado, pero sí han generado cierto conocimiento y expertise en algunas Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en algunos países. En este sentido, en algunos casos como Filipinas o ciertos países de Centroamérica, las cuestiones de RRD han sido prioritarias dentro de las Marcos de Asociación³⁸. También se ha apoyado a la UNDRR y diversas acciones regionales con el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres

35 http://cooperaciocatalana.gencat.cat/web/.content/continguts/02dgcd/PlaDirector/pla-director_2019-2022_maquetat.pdf

36 https://cooperacion.xunta.gal/sites/w_coopga/files/planificacion/ivplandirectorcooperaciongallegacastellano_correccion.pdf

37 <http://cooperaciovalenciana.gva.es/documentos/164015995/164016762/EAH+GV+maquetado.pdf/45d097b4-d73d-4bff-928a-0d2ce53f3a6c>

38 Rebasa los objetivos de este documento hacer una valoración profunda de estas experiencias. Nos remitimos al documento de Directrices para conocer más a fondo algunas de ellas.

en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC) u otros organismos.

Dentro del Programa Euroclima también se han financiado algunas actuaciones que tienen que ver con el objeto central de este informe. También, previamente, en Arauclima. Por otra parte, habría que citar la experiencia de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) españolas en proyectos del Programa de Preparación ante Desastres de la Comisión Europea (DIPECHO) que han generado en algunas de ellas relevante experiencia³⁹.

39 No hemos analizado en profundidad en esta

Por último, citar que no tenemos constancia de que otros instrumentos de cooperación como los financieros, el Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), etc. se hayan dedicado, como sucede con otros donantes, a financiar actuaciones vinculadas con el riesgo. Debería estudiarse.

ocasión el papel de las ONGD españolas en la RRD. Puede verse *“La reducción del riesgo de desastres: ¿Elemento clave dentro de las estrategias de los actores de cooperación de la Comunidad de Madrid? Análisis de la situación y propuestas”* <https://iecah.org/index.php/cuadernos/1518-cuaderno-iecah-no15>

Consideraciones finales y propuestas para la cooperación española sobre la incorporación del enfoque basado en el riesgo

A lo largo del documento hemos ido tratando de justificar la conveniencia de adaptar la planificación de la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria a una realidad evidente: la convivencia con riesgos que pueden afectar a las comunidades con las que trabajamos y a los propios proyectos o acciones de cooperación. Algunas de los instrumentos convencionales de planificación en el ámbito del desarrollo comúnmente utilizados por la CE, como el Enfoque del Marco Lógico, entre otras, prestan una cierta atención a estas cuestiones y permiten analizar los contextos de actuación atendiendo a los posibles riesgos de todo tipo que puedan afectar el desarrollo del proyecto. No parece, sin embargo, que esto se haga en muchas ocasiones al no existir herramientas específicas que lo promuevan. Una buena parte de las propuestas van dirigidas, por tanto, a la elaboración de dichas herramientas.

Por otra parte, puesto que algunas cuestiones en relación con los riesgos ya están incluidas en la EAH 2019-2026 o la Estrategia de respuesta a la COVID-19 u otros, sería prioritario la puesta en marcha y el seguimiento de las actuaciones incluidas en ellos.

Incluimos en esta publicación las propuestas de carácter general. Entendemos que otras recomendaciones más específicas se deben hacer llegar a las diversas instituciones y actores de la CE: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUC),

DGPOLDES, AECID, OAH, Cooperación Descentralizada, ONG, Universidades...

6.1. Propuestas para la Cooperación Española en general

De las reflexiones anteriores cabría derivar algunas **recomendaciones generales para el conjunto de la CE**:

- Promover el enfoque basado en el riesgo en el conjunto de la CE, incorporándolo en los diversos niveles programáticos.
- Avanzar en el establecimiento de mecanismos de diagnóstico común por parte de la CE especialmente en los contextos de crisis crónicas o de larga duración o en aquellos países o regiones con elevados niveles de riesgos de diversos tipos. La CE debería abordar con mayor decisión, en línea con lo que están haciendo otros donantes, la necesidad de mecanismos específicos de trabajo en situaciones de fragilidad e inestabilidad.
- En esta misma línea, sería necesario elaborar posiciones comunes de la CE en materia de nexo entre la acción humanitaria, el desarrollo y la construcción de la paz, entendiendo que este nexo debe tener un carácter preventivo y de anticipación de los riesgos que puedan afectarlo.
- Elaborar, adaptar o traducir herramien-

tas específicas de análisis, seguimiento y evaluación de riesgos (con los conceptos habituales de amenazas, vulnerabilidades, capacidades, etc.) para promover entre los diversos actores de la AH y la CD su utilización en la planificación, gestión y evaluación de sus acciones. En esta línea es especialmente relevante el poder aprovechar la experiencia de la DG ECHO, así como la de UNDRR.

- En relación con los riesgos derivados de las posibles situaciones de conflictividad violenta, la CE debería promover la utilización de las herramientas “sensibles al conflicto” y del principio de acción sin daño (*Do no harm*) tal como hacen muchos organismos de cooperación.
- Incrementar la cooperación con los organismos especializados en esta materia y especialmente con UNDRR.
- Revisar los sistemas de cómputo de la AOD en materia de RRD o acciones relacionadas con el riesgo, de modo que se pueda tener una información más rigurosa sobre la inversión real en el tema⁴⁰.
- Incluir las temáticas de riesgo y RRD en las acciones de educación para ciudadanía global, mejorando los mensajes a la población.
- Mejorar la formación de las diferentes administraciones y organizaciones en la materia.
- Dedicarle un espacio a la temática en las reuniones del Consejo de Cooperación, la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y otros órganos consultivos.
- Incorporar al sector privado en este ámbito de la cooperación, junto a los actores clásicos. La idea de asociación en torno a la reducción del riesgo es esencial en el Marco de Sendai.

6.2. Propuestas para la AECID

Del mismo modo, algunas consideraciones para la AECID serían:

- Crear un grupo de trabajo interdeparta-

mental sobre el enfoque de trabajo basado en el riesgo y su posible aplicación al conjunto del trabajo de la Agencia. La OAH y el área de Medioambiente y Cambio Climático, que hasta la fecha se han vinculado de diverso modo a esta cuestión, podrían liderarlo. El enfoque de riesgo tiene la ventaja de evitar la compartimentalización y fomentaría un trabajo de planificación conjunto. Los esfuerzos para integrar aun más la RRD, el riesgo en general y las acciones contra el cambio climático deberían continuarse.

- Una tarea de este grupo de trabajo sería profundizar en aquellos aspectos del riesgo que deberían ser abordados desde la acción humanitaria (en el caso de la Agencia desde la OAH) y aquellos más transversales desde otras áreas.
- Realizar un inventario de experiencias en la materia, continuando lo empezado en las Directrices de resiliencia, tratando de extraer lecciones y buenas prácticas para el futuro, basadas en evidencias. Incluir en este análisis los instrumentos de cooperación financiera.
- Estudiar la incorporación de mayores elementos de análisis de riesgos en los documentos de planificación especialmente en los Convenios con ONG por su carácter plurianual y, por supuesto, los MAP.
- Incorporar la exigencia de análisis de riesgos en profundidad en todas las acciones de cooperación (proyectos, programas, convenios...) por encima de un monto determinado.
- La OAH debería utilizar y exigir a sus socios las directrices y notas de orientación de la DG ECHO en materia de preparación ante desastres. Del mismo modo debería utilizar, tal vez con adaptaciones, el Marcador de resiliencia de la DG ECHO y las propuestas en torno a los Modificadores de Crisis.
- Impulsar el apoyo a los organismos especializados en la materia, especialmente, UNDRR, así como con aquellos de carácter regional, especialmente en regiones con alta susceptibilidad a los desastres.
- Fomentar la formación y especialización del personal de la Agencia en esta temática.

⁴⁰ El CAD está trabajando actualmente en el asunto, pero no nos consta si ha habido o no propuestas por parte de la CE.

Bibliografía y enlaces

Aunque mucha de la bibliografía y enlaces utilizados se han incorporado como notas al pie para facilitar la lectura, incluimos aquí algunas de las referencias fundamentales.

Comisión Europea. (2017). The new European Consensus on Development 'Our world, our dignity, our future'. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/5a95e892-ec76-11e8-b690-01aa75ed71a1>

CONGD. (2021). Un nuevo sistema de cooperación para transformar el mundo. <https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2021/01/documento-reforma-sistema-FINAL.pdf>

Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible [DGPOLDES]. (2018) Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible. <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documents/plan%20de%20accion%20para%20la%20implementacion%20de%20la%20agenda%202030.pdf>

DGPOLDES. (2018). V Plan Director de la Cooperación Española 2018 / 2021. https://www.cooperacionespainola.es/sites/default/files/plan_de_accion_para_la_implementacion_de_la_agenda_2030.pdf

DGPOLDES. (2019). Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2026. <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divul->

[gaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026%20v3.pdf](https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/Comunicaci%C3%B3n/EAH%20CE%202019-2026%20v3.pdf)

DGPOLDES. (2020). Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID-19. Afrontando la crisis para una recuperación transformadora. https://www.cooperacionespainola.es/sites/default/files/estrategia_de_respuesta_conjunta_de_la_cooperacion_espainola_covid19.pdf

Grupo de Trabajo de Capacidades y Recursos del Consejo de Cooperación al Desarrollo. (2020). Un nuevo sistema de cooperación al desarrollo para hacer realidad la Agenda 2030: propuestas de reforma. <http://www.consejocooperacion.es/2462-2/>

OXFAM Intermon. (2020). La Realidad de la Ayuda 2020. Una refundación inaplazable para el mundo post COVID-19. https://realidad-de-la-ayuda.s3.amazonaws.com/uploads/document/file/344/Informe_RDA_2020_05_DEF.pdf

Santander, S., Pérez, A. y Rey, F. (2019). La Agenda de Desarrollo Sostenible y la Acción Humanitaria. Instituto de Estudios Sobre Conflictos y Acción Humanitaria. https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/ODS_AH_IECAH_abril2019_Final.pdf

Listado de acrónimos y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Acción Humanitaria
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CCAA	Comunidades Autónomas
CD	Cooperación al Desarrollo
CE	Cooperación Española
CEPREDENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
COVID-19	En inglés, Coronavirus disease 2019
DG ECHO	Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea
DG INTPA	Dirección General para Asociaciones Internacionales
DG NEAR	Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación
DGPOLDES	Dirección General de Políticas de Desarrollo Sostenible
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DIPECHO	Programa de Preparación ante Desastres de la Comisión Europea
EAH	Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres
FONPRODE	Fondo para la Promoción del Desarrollo
GAR	Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción humanitaria
INFORM	Índice para la Gestión del Riesgo
MAEUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
MAH	Marco de Acción Hyogo
MAP	Marcos de Asociación País
MSF	Médicos sin Fronteras
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PACODE	Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo
PIB	Producto Interno Bruto
RAR	Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
UE	Unión Europea
UNDRR	Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres

Anexo 1. Resiliencia: concepto básico para trabajar con enfoques basados en el riesgo

Entender el concepto “resiliencia” y pensar cómo se puede construir a través de programas de desarrollo o humanitarios, es una puerta de entrada fundamental para los enfoques basados en el riesgo. Si incorporamos la concepción del riesgo, debe ser para construir resiliencia frente a los desastres.

En palabras simples, la resiliencia es la capacidad de un sujeto para sufrir lo menos posible ante un golpe y poderse recuperar lo más rápido que pueda. Si hablamos de un material, una esponja es resiliente porque se recupera inmediatamente después de estrujarla. Si hablamos de una persona que confronta una pérdida familiar, consideramos que es más resiliente en cuanto que puede manejar un proceso de duelo de manera que no interrumpa su funcionamiento vital y que pueda convivir con la pérdida en el tiempo.

Finalmente, una comunidad es resiliente a los desastres y otros eventos que pueden frenar su funcionamiento habitual si, a pesar del golpe, no se queda bloqueada. Un conjunto de personas organizadas, desde una aldea hasta un país, puede sufrir un terremoto, una guerra o una crisis económica y su resiliencia se mide en esa capacidad para que la organización social, y las personas dentro de ella, puedan seguir funcionando y recuperándose rápido después del golpe.

A continuación, veremos una serie de definiciones y más tarde buscaremos los elementos comunes.

Comisión Europea

Capacidad de una persona física, un hogar, una comunidad, un país o una región para resistir, adaptarse y recuperarse rápidamente de tensiones y perturbaciones tales como la sequía, la violencia, los conflictos o las catástrofes naturales (CE Nota 3 de octubre 2012. MEMO/12/733)

Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja

Capacidad que tienen las personas, las comunidades, las organizaciones o los países expuestos a desastres, crisis y vulnerabilidades subyacentes de anticipar, reducir el impacto y afrontar los efectos de la adversidad para luego recuperarse sin comprometer sus perspectivas a largo plazo (FICR El camino hacia la resiliencia, 2012)

DFID (Agencia de Desarrollo del Reino Unido)

Capacidad de los países, las comunidades y las familias para gestionar el cambio, manteniendo o transformando las condiciones de vida en caso de perturbaciones o estrés, tales como terremotos, sequías o conflictos violentos sin poner en peligro sus perspectivas a largo plazo (DFID Defining Disaster Resilience 2011)

EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres) de NNUU

Capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. (Diccionario de Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres, 2009)

Capacidad de mujeres y hombres para hacer valer sus derechos y mejorar su bienestar a pesar de las crisis, las tensiones y la incertidumbre (El Futuro es Nuestra Elección, 2016)

De las 5 definiciones anteriores podemos sacar algunas características en común que nos pueden ayudar a entender mejor el concepto de resiliencia

LA RESILIENCIA ES UNA CAPACIDAD

Todas las definiciones coinciden en que la resiliencia es una capacidad del sujeto. Esto es particularmente importante para “construir resiliencia”, ya que no es algo que se pueda dar o traer de fuera

EVENTOS MÚLTIPLES

Hay una gran variedad de eventos frente a los que los sujetos deben ser resilientes. Algunas tratan de hacer una lista larga y otras agruparlas bajo términos como perturbaciones que no suenan muy bien en castellano (disturbances en inglés)

SUJETOS MULTI NIVEL

Los sujetos que deben tener la característica de ser resilientes son también múltiples y están en diferentes niveles. Van desde el individuo hasta la nación

ANTES, DURANTE Y DESPUÉS

Se espera que esa capacidad que tienen los sujetos resilientes se pueda expresar antes, durante y después de los eventos que pueden afectar al individuo y/o a su sistema

Por tanto, la mayoría de los agentes que trabajan en construcción de resiliencia asume un concepto extenso de la resiliencia, apoyando comunidades para hacer frente a una amplia variedad de perturbaciones que abarcan desastres naturales y antrópicos, incluyendo aquellos de naturaleza económica, social, política y ecológica.

Estas perturbaciones pueden incluir eventos que súbitamente rompen el funcionamiento de un sistema y eventos que generan un deterioro constante del funcionamiento del propio sistema tales como urbanización incontrolada, desertización o sequía recurrente. Los segundos no crean necesariamente un “golpe” pero erosionan el sistema a largo plazo, dejando a las comunidades con capacidad reducida para responder y recuperarse ante las perturbaciones.

Además, hablamos de un “sujeto resiliente” pero en realidad entendemos que este sujeto es parte de un sistema que a su vez debe ser resiliente en sus diferentes niveles. Por ejemplo, Plan Internacional habla de la resiliencia de las niñas y los niños, y UN Habitat focaliza en la resiliencia de las ciudades. Pero los primeros entienden que la infancia para ser resiliente tiene que vivir en hábitats resilientes y los segundos comprenden que los sistemas de resiliencia de las ciudades tienen que contar con habitantes con capacidades individuales para la resiliencia.

Si a todo lo anterior, añadimos que las capacidades de los sujetos múltiples ante las perturbaciones variadas tienen que coexistir en espacios temporales anteriores, sincrónicos y posteriores al evento, nos encontramos ante un concepto complejo. Aun así, las definiciones y sus componentes nos deben servir para entender cómo se debe integrar el riesgo en nuestro trabajo de respuesta humanitaria y de cooperación al desarrollo.



.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

INVESTIGAR · FORMAR · INCIDIR

Calle Jaén, 13 - local
28020 Madrid
Tels. (+34) 91 377 1498

www.iecah.org

Síguenos en

